

# Schengen e Dublino: una convivenza impossibile?

Chiara Favilli

In atti del convegno

“Quale futuro per la politica migratoria europea?”, Fondazione  
Basso, Roma, 24 aprile 2018

## 1. L’incorporazione nell’ordinamento dell’Unione europea

Schengen e Dublino sono due pilastri della politica di immigrazione e di asilo, strettamente connessi sin dalle origini ma divenuti ormai inconciliabili. Entrambi nascono prima dell’attribuzione all’Unione Europea della competenza in materia di asilo e sono stati adottati nell’ambito della cooperazione intergovernativa come accordi internazionali, poi incorporati all’interno del diritto dell’Unione Europea. Questo indica, innanzitutto, quanto essi siano stati voluti, pur essendo oggi molto criticati: gli Stati, infatti, li hanno voluti prima ancora dell’attribuzione della competenza all’Unione, mentre più recentemente, soprattutto con riferimento a Schengen e alla conquistata libertà di circolazione delle persone, hanno dimostrato di essere disposti a rinunciarvi.

È però sorprendente che, nonostante la loro incorporazione all’interno del diritto dell’Unione, essi abbiano mantenuto la stessa struttura, le stesse regole di fondo, così da rendere quasi “neutra” l’incorporazione nel diritto dell’Unione rispetto al contenuto concordato nell’alveo del diritto internazionale. In altre parole, non c’è stato un significativo valore aggiunto a seguito dell’inserimento di questi atti nell’ordinamento dell’Unione. L’Unione è infatti un’organizzazione internazionale peculiare, ispirata ai valori consacrati all’art. 2 del TUE, con gli obiettivi indicati all’art. 3 del TUE e, quindi, volta ad adottare atti che anche nel contenuto non dovrebbero essere uguali a quelli che sono adottati nell’ambito del diritto internazionale, dato che gli interessi e gli obiettivi dell’Unione non coincidono o non dovrebbero coincidere con la sommatoria di quelli dei singoli Stati. È stato anzi osservato che con l’incorporazione di questi atti all’interno dell’Unione, la dimensione esecutiva che è tipica del diritto internazionale, più che essere stemperata è stata rafforzata: la creazione di strumenti ed organi di livello europeo (es. il perfezionamento del sistema informatico Schengen, la creazione di Frontex e il pullulare di comitati all’interno del Consiglio) hanno infatti favorito la partecipazione di funzionari dei singoli governi che fanno capo al Ministero dell’Interno, con un aumento del ruolo degli esecutivi non bilanciato da un adeguato controllo parlamentare, sia da parte del Parlamento europeo sia da parte dei parlamenti nazionali (Campesi, G. (2015), *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, 2015).

L’Unione, dunque, emerge come attore delle politiche migratorie, con l’adozione di norme ampiamente dettate dagli esecutivi nazionali, il cui ruolo risulta in un certo senso enfatizzato attraverso l’azione di livello europea. Ciò anche perché l’Unione ha un enorme limite di competenza nella gestione della politica di immigrazione, non avendo adeguati strumenti nell’ambito della politica economica, di occupazione e di politica sociale che invece sono essenziali nel governo dell’immigrazione. È infatti illusorio ritenere che l’immigrazione si governi solo con il controllo delle frontiere, i visti e i permessi di soggiorno. In verità, anche a livello nazionale siamo in una fase di

generale “torpore”, tale per cui tra i diversi attori competenti, sembra emergere solo l’attività facente capo al Ministero dell’interno e si stenta a riconoscere quella straordinaria esperienza già maturata da altre amministrazioni dello Stato, come il Ministero del lavoro, delle politiche sociali, e dell’istruzione.

Nel suo contributo, Mario Savino fa riferimento alla possibilità che a livello di Unione europea si inizi ad elaborare un documento triennale di programmazione. Alla luce delle competenze attribuite all’Unione, sarebbe senz’altro possibile e, anzi, è auspicabile che si vada in tale direzione, come del resto avviene anche in politiche meramente di sostegno come quelle in ambito economico od occupazionali. Anche a livello nazionale sarebbe auspicabile l’adozione di un documento programmatico, peraltro espressamente previsto nel T.U. sull’immigrazione, ma che è stato adottato una sola volta per poi rimanere lettera morta. Se è dunque auspicabile un coordinamento a livello europeo, è intanto urgente che anche a livello italiano si inizi a fare quello che sarebbe normale, cioè elaborare una programmazione anche in materia di politica migratoria.

## **2. La crisi di Schengen**

Come già anticipato, i sistemi Schengen e Dublino risultano antagonisti, perché Schengen favorisce la libera circolazione delle persone tra gli Stati membri, mentre Dublino persegue il principale scopo di vietare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale. L’individuazione di almeno uno Stato che sia competente per esaminare la domanda di asilo è condivisibile e soddisfa anche l’esigenza, prevalente all’origine, che ci fosse almeno uno Stato competente e, quindi, che le persone non fossero costrette a recarsi in più Stati per cercare protezione. È chiaro che quest’ultimo obiettivo è ormai diventato accessorio, essendo invece diventato primario l’obiettivo del divieto di movimenti secondari, cioè di evitare che, sfruttando la possibilità di circolare liberamente, le persone possano presentare domande multiple oppure scegliere dove chiedere protezione internazionale.

Nonostante che i due sistemi siano coevi, “Dublino” inizia ad essere applicato ben prima del sistema Schengen. Via via che l’eliminazione dei controlli alle frontiere interne inizia ad essere operativa in un numero sempre maggiore di Stati, i due sistemi diventano sempre meno compatibili, ma fino a quando il numero dei richiedenti protezione internazionale è rimasto contenuto, sono state anche tollerate le elusioni del sistema, vale a dire quei movimenti secondari contrastati dal sistema europeo di asilo. Questo fino all’ultima crisi, ancora non terminata, che inizia con la fine del 2013 e che aveva avuto un preludio nella c.d. emergenza Nordafrica. La situazione si aggrava nel 2014, quando aumenta il flusso dei richiedenti asilo, mentre nel frattempo si perfeziona la chiusura dei canali di ingresso regolare da parte dei singoli Stati che, come sottolinea anche Mario Savino nella sua relazione, è “il problema dei problemi”. Una riduzione che non riguarda solo l’ingresso per i lavoratori non qualificati, ma anche l’ingresso per motivi familiari, determinando, assieme ad un aumento dei flussi dovuti anche alle crisi geopolitiche intorno all’Europa ed in Africa, un aumento delle richieste di protezione internazionale.

In questo contesto diventa evidente la crisi del sistema Schengen, con il ripristino dei controlli alle frontiere interne a partire dal 2014. Erroneamente, si è talvolta parlato di “sospensione di Schengen”, mentre invece si è trattato della sua applicazione, in particolare dell’applicazione delle regole sul ripristino temporaneo dei controlli da parte di Germania, Austria, Danimarca Norvegia, Svezia e Belgio, motivato espressamente dall’afflusso massiccio di migranti. Il Codice frontiere Schengen consente solo un ripristino temporaneo e per motivi tassativi (art. 25-29), costituiti da una minaccia all’ordine pubblico o alla sicurezza interna, prevedibile o non prevedibile. Tale minaccia è stata

rinvenuta nell'afflusso massiccio di migranti, nonostante che nel 2013 fosse stato introdotto nel Codice un considerando in base al quale "l'attraversamento delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbe in sé essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna". Scritto con sullo sfondo la vicenda del blocco dei treni a Ventimiglia a seguito dell'afflusso connesso alla c.d. "emergenza Nordafrica" del 2011, allora ancora si riteneva che il ripristino dei controlli alle frontiere interne fosse davvero l'*extrema ratio* e che solo in circostanze eccezionali flussi migratori massicci potessero determinare una potenziale minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Possiamo dunque affermare che c'è stata un'interpretazione estensiva di tali nozioni, ormai includendo tra i presupposti l'afflusso massiccio di migranti e di richiedenti asilo, definiti come "irregolari". A questo proposito, è opportuno precisare che tecnicamente i richiedenti asilo non sono "irregolari", perché anche nel Codice frontiere Schengen è previsto espressamente che nei loro confronti operi un'eccezione al respingimento e, quindi, un diritto di accesso.

Oltre agli Stati sopra menzionati, anche la Francia ha ripristinato i controlli alle frontiere interne a causa della minaccia terroristica. Anche in questo caso c'è stata un'interpretazione estensiva delle regole, dato che i controlli temporanei dovrebbero durare massimo fino a sei mesi. Il punto è che la Francia sta reiterando il ripristino dei controlli alla scadenza di ogni intervallo di sei mesi ritenendo che la minaccia sia persistente. Sebbene il presupposto sia comprensibile e condivisibile, è ovvio che questo determina un ripristino dei controlli che non è più temporaneo.

Quanto agli altri Stati, il motivo per cui possono procrastinare il ripristino dei controlli è l'adozione di una raccomandazione adottata a maggio 2016 dalla Commissione europea che ha accertato l'esistenza di una grave insufficienza dei controlli alle frontiere esterne da parte della Grecia, raccomandazione i cui effetti sono scaduti a maggio 2018. Proprio l'imminenza di questa scadenza ha indotto la Commissione europea a presentare una proposta di modifica del Codice frontiere e consentire il ripristino fino a un massimo di tre anni.

La soluzione alla crisi Schengen è dunque stata quella di maggiori possibilità di ripristino dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri, oltre all'azione di contenimento dei flussi attraverso la cooperazione con la Turchia e la Libia, così da ridurre gli arrivi e anche i movimenti secondari.

Una soluzione radicalmente diversa, sarebbe stata quella di vietare in modo netto il ripristino dei controlli alle frontiere interne laddove sia determinato dai flussi migratori. Questo avrebbe potuto favorire la convivenza tra Schengen e Dublino, perché se gli Stati sapessero di non poter ripristinare i controlli per motivi legati ai flussi migratori, allora sarebbe esclusa una delle principali tensioni che hanno caratterizzato la c.d. crisi Schengen. Al contrario, gli Stati membri hanno chiaramente dimostrato che avrebbero rinunciato a Schengen, una delle conquiste più significative anche sul piano simbolico del processo di integrazione europea, pur di non avere un altro migrante che entrava nei loro territori.

### **3. La crisi di Dublino**

Il sistema Dublino non ha mai funzionato in modo corretto ed era già palesemente in grande crisi anche prima della recente crisi dei migranti, quando i richiedenti asilo nell'Unione europea erano un numero ben più contenuto. Consideriamo che non ci possono essere trasferimenti di persone se non riguardanti poche unità, come sa bene chi studia da tempo l'immigrazione: non funziona l'espulsione, non funziona la ricollocazione, non funziona l'extradizione neanche nell'ambito del mandato d'arresto

europeo (pensiamo al recente caso di Puidgemont): questo perché i trasferimenti di persone sono difficilissimi da realizzare e possono avere qualche ambizione di successo solo per piccoli numeri. Dublino ne è la dimostrazione lampante. Così come è la dimostrazione dell'antagonismo tra il principio di effettività, vale a dire garantire al massimo l'efficacia di un atto normativo, realizzando dunque i trasferimenti nel modo più rapido possibile e quello della tutela dei diritti, in particolare della tutela giurisdizionale effettiva. Dublino, infatti, dovrebbe funzionare rapidamente, perché stabilisce una "procedura nella procedura". È una procedura volta ad accertare qual è lo Stato competente per esaminare le domande di protezione internazionale per poi avviare la procedura di accertamento della stessa protezione: se già la "procedura Dublino" dura anni, è impossibile garantire efficacia alla procedura di esame della domanda. Tuttavia, riconoscere il diritto giurisdizionale sull'applicazione dei criteri Dublino significa instaurare un vero e proprio processo con tutte le garanzie del diritto ad un ricorso effettivo, nonostante le pesanti restrizioni ai diritti degli stranieri, in particolare a quelli connessi alla tutela giurisdizionale. Dublino può quindi funzionare con piccoli numeri e con l'adesione volontaria delle persone, che in tutti questi anni di sua applicazione non c'è stata, così come non c'è stata cooperazione tra gli Stati. L'Italia, in particolare, era uno degli Stati che non collaborava nell'identificazione dei richiedenti protezione internazionale, nonostante che l'identificazione sia uno degli obblighi derivanti dal sistema Dublino, come precisato dal "regolamento Eurodac" del 2003.

Come già scritto altrove, un modo per stemperare le tensioni sul sistema Dublino è costituito dal riconoscimento di una certa libertà di circolazione e di soggiorno in altri Stati membri almeno ai beneficiari di protezione internazionale. Se, infatti, i richiedenti protezione internazionale avessero la certezza che, una volta eventualmente riconosciuti come beneficiari di protezione, potessero poi circolare e soggiornare in un altro Stato, probabilmente ci sarebbero meno casi di elusione dell'applicazione del regolamento Dublino. Mentre oggi, di fatto, Dublino non determina solo lo Stato competente per l'esame della domanda, ma anche lo Stato dove la persona dovrà restare tendenzialmente per sempre. Non esiste infatti alcun diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini paesi terzi in virtù del diritto dell'Unione a meno che non siano familiari di un cittadino dell'Unione. Neanche i lungo soggiornanti hanno tale diritto, dato che possono recarsi in un altro Stato nella misura in cui vengano accettati da un altro Stato e, quindi, comunque dopo aver effettuato una domanda di ammissione secondo le regole interne in vigore in quello Stato.

Non si può non riconoscere che è irrazionale che in un'area di libera circolazione ci siano persone che non possano circolare e soggiornare in altri Stati membri. Tant'è che i documenti della Commissione, addirittura già le prime comunicazioni del 2000, lo prevedevano. Anche l'Italia aveva dato il suo contributo in questo senso quando ha assunto la Presidenza di turno del Consiglio nel secondo semestre del 2014. L'Italia aveva infatti insistito molto affinché il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni positive in materia di protezione internazionale fosse espressamente previsto e che, di conseguenza, ci fosse anche la possibilità per i beneficiari di protezione internazionale di trasferirsi in un altro Stato membro. Cosa significhi esattamente trasferimento è tutto da definire: ognuno può circolare e soggiornare in un altro Stato ma nel sistema della convenzione di Ginevra e sulla base della Convenzione sul trasferimento della protezione del Consiglio d'Europa è previsto il trasferimento degli *status*, cioè la possibilità che quando un rifugiato soggiorni regolarmente in un altro Stato per almeno due anni si realizzi anche il trasferimento della protezione da uno Stato all'altro. Quello che invece si potrebbe fare a livello di Unione europea è semplicemente un trasferimento del soggiorno senza necessità anche di avere il trasferimento della protezione; si potrebbe calcolare il numero dei rifugiati che sono presenti nei singoli Stati e riconoscere loro dei proporzionali benefici e vantaggi di tipo economico. E questo a partire dall'individuazione di quote che potremmo definire "virtuali", che fungono da parametro per valutare il peso o meno dell'accoglienza da parte di uno Stato, determinando un sostegno soprattutto finanziario per quegli Stati che si trovano oggettivamente a sostenere un onere maggiore rispetto a tutti gli altri Stati

membri. Proprio il sistema delle quote è l'aspetto più innovativo e decisamente da valorizzare delle decisioni sulla ricollocazione adottate nel settembre 2015 che, altrimenti e sotto altri profili, si sono rivelate un fallimento. D'altra parte è notorio che i trasferimenti di persone sono quasi impossibili da realizzare e proprio per questo le quote dovrebbero rimanere virtuali ed essere utilizzate per misurare l'onere degli Stati.

Tuttavia, è completamente assente qualsiasi orientamento che vada nel senso del riconoscimento di una seppur parziale libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi. Ma appare anche molto remota la possibilità di una modifica radicale del sistema Dublino, una sorta di pezzo di preistoria del sistema europeo di asilo. La Commissione europea ha presentato una proposta di modifica del Regolamento Dublino che non solo non modifica i criteri, se non estendendo i legami familiari rilevanti ai fratelli e a quelli sorti durante il viaggio, ma irrigidisce i criteri attualmente vigenti per cui, ad esempio, il criterio del Paese di primo arrivo irregolare viene addirittura rafforzato perché vengono eliminate quelle clausole che ne permettono il superamento laddove si dimostri di essere stati presenti in un altro Stato per almeno dodici mesi o cinque mesi senza essere stati rintracciati; quelle clausole che al momento della stipula del Trattato di Dublino del 1990 avevano indotto il Governo italiano ad accettare il criterio dello Stato di primo ingresso irregolare. Inoltre, il Regolamento Dublino viene connesso alle altre misure in materia di asilo, come la "direttiva procedure" e la "direttiva accoglienza", prevedendo sanzioni nei confronti di quelle persone che si recano in uno Stato diverso da quello di competenza. Ancora una volta la risposta individuata per ovviare alle carenze del sistema europeo di asilo è quella del controllo, della sanzione e, eventualmente, del trattenimento del richiedente asilo. Tutti strumenti che sappiamo non funzionare, non solo in Italia e in Europa, ma più in generale nel mondo, perché le persone riescono in qualche modo a superare le barriere e ad attraversare i confini, in modo irregolare e spesso anche molto pericoloso.

Lo scenario è dunque molto cupo e l'unico spiraglio positivo è rappresentato dalla posizione del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione. Una posizione che assume proprio per questo un significato straordinario, essendo stata adottata a larga maggioranza da deputati di diversi schieramenti politici e anche di diversi Stati. Spesso assistiamo alle divisioni tra Stati del Nord Europea e degli Stati del Sud Europa, ma dovremmo dire più propriamente tra i governi del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest. Almeno possiamo dire che ci sono deputati del Nord che hanno la stessa visione su come riformare Dublino dei deputati del Sud, dell'Est e dell'Ovest. Deputati di diverse famiglie politiche europee, che esprimono l'interesse più autenticamente europeo. Si tratta in altre parole dell'unica istituzione che davvero è oggi garante della peculiarità dell'Unione europea, in una fase nella quale la Commissione europea risulta appiattita sulle posizioni dei Governi. Merita infatti ricordare che l'Unione europea è l'unica organizzazione del mondo che ha un Parlamento direttamente eletto dai cittadini europei e che esercita una funzione legislativa. Il sostegno alla posizione del Parlamento europeo è dunque oggi una priorità, cercando di trovare più alleanze possibili.

L'aspetto più interessante della proposta del Parlamento europeo è il superamento del criterio del primo ingresso irregolare, affermando la necessaria ripartizione degli oneri attraverso un'equa distribuzione delle persone tra gli Stati membri sulla base di un sistema di quote e la valorizzazione di legami con i Paesi membri sinora ignorati dal regolamento Dublino.

Nella procedura di modifica del regolamento Dublino si applica la procedura legislativa ordinaria con la partecipazione paritaria di Consiglio e Parlamento, nonché con l'applicazione della maggioranza qualificata per la delibera del Consiglio. Perché la proposta sia approvata occorre dunque che ci sia l'accordo di entrambe le istituzioni e il voto a maggioranza qualificata del Consiglio. È vero che il Consiglio tende sempre a cercare l'unanimità al proprio interno prima di avviare il negoziato con il Parlamento, ma in questo caso cercare l'unanimità è impossibile se non accettando compromessi

ancora più al ribasso di quello che è il contenuto del regolamento vigente. Occorrerebbe, dunque, abbandonare qualsiasi velleità di accordi, soprattutto con i Paesi di Visegrad, dato che la maggioranza in Consiglio può essere raggiunta anche senza tali Stati. È quindi criticabile che il Presidente del Consiglio europeo ribadisca costantemente la necessità che si raggiunga un accordo unanime all'interno del Consiglio europeo per la riforma di un atto legislativo quale il regolamento Dublino per il quale è sufficiente la maggioranza qualificata del Consiglio e non il *consensus* del Consiglio europeo.

Nell'impossibilità di trovare soluzioni che riscontrino il necessario consenso dei Governi, potremmo anche avere un caso di applicazione di cooperazione rafforzata, se sussistano i presupposti, ovvero ci siano almeno nove Stati favorevoli e con l'approvazione dell'avvio a maggioranza qualificata del Consiglio. Ora la cooperazione rafforzata è già una realtà, dato che Schengen è un caso di applicazione differenziata del diritto UE, con la Danimarca che ne è parte ma a titolo di diritto internazionale; il Regno Unito e l'Irlanda sono parti dell'Unione ma non di Schengen e poi vi sono Stati come l'Islanda, la Svizzera, il Lichtenstein e la Norvegia che non sono parti dell'Unione ma sono parti di Schengen. Insomma un'articolata Europa a geometria variabile che potrebbe ulteriormente complicarsi con altre forme di cooperazioni rafforzate.

Tuttavia, credo che questo potrebbe realizzarsi solo tra un gruppo di Stati molto ristretto, tra i quali non è detto che ci sia anche l'Italia. In altre parole, occorrerebbe che un gruppo di Stati fosse disponibile fino in fondo a verificare la possibilità di condividere una politica di asilo, che comporta una fiducia reciproca tra gli Stati ma anche una certa solidarietà in termini di politiche sociali, così come una certa omogeneità nei mercati del lavoro. Proprio per questo è probabile che l'Italia in caso di avvio di una cooperazione rafforzata non sia tra i Paesi parti, con buona pace dei tanti sovranisti sempre più visibili nella scena politica italiana.

Una norma essenziale del regolamento Dublino è l'art. 13, riguardante l'ingresso irregolare, ovverossia l'ingresso di chiunque entri senza autorizzazione determinando la competenza degli Stati di frontiera esterna come l'Italia o la Grecia. L'Italia, il Governo italiano, in una causa che è stata decisa con sentenza emessa dalla Corte di giustizia lo scorso 27 luglio 2017, la causa *Jaafari*, aveva sostenuto intervenendo che coloro che entrano in uno Stato perché in situazione di bisogno di soccorso non devono essere considerati irregolari. Si tratta di un aspetto molto rilevante che opportunamente è stato evidenziato fronte alla Corte di giustizia la quale, tuttavia, a differenza dell'Avvocato generale di quella medesima causa, non ha inteso accogliere la tesi del superamento dell'interpretazione restrittiva dell'art. 13. Tale superamento, invece, dovrebbe essere affermato soprattutto rispetto agli ingressi in seguito ad operazioni di ricerca e soccorso in mare. Se la Corte accogliesse questa interpretazione del regolamento, si potrebbe avere quella spinta al cambiamento delle regole che manca adesso all'interno delle istituzioni politiche; essa potrebbe avere anche effetti positivi sull'applicazione dei reati di favoreggiamento dell'ingresso irregolare la cui applicazione suscita non poche perplessità quando ad essere coinvolte sono organizzazioni umanitarie che non perseguono scopo di lucro.

Due operazioni sarebbero in sintesi necessarie per salvaguardare Dublino e l'area Schengen: riconoscere una certa libertà di circolazione e soggiorno dei beneficiari di protezione internazionale e superare il criterio dello Stato di primo ingresso irregolare almeno per coloro che entrano in seguito ad operazioni di ricerca e soccorso in mare. La prima misura consentirebbe di allentare la tensione sul regolamento Dublino svincolando lo Stato del soggiorno di lungo periodo da quello competente ad esaminare le domande di protezione; la seconda allenterebbe le tensioni sulle operazioni di ricerca e soccorso in mare che potrebbero essere effettuate nell'interesse delle persone in pericolo senza i

condizionamenti derivanti dal fatto che le domande di protezione internazionale debbano essere esaminate dallo Stato dove le persone vengono sbarcate.

#### 4. L'apertura dei canali di ingresso regolare

Un'altra misura imprescindibile per una politica di immigrazione e asilo che voglia ambire ad una qualche efficacia è l'apertura di canali di ingresso regolare.

Uno di questi è il ricongiungimento familiare che in Italia ancora non è stato modificato in modo restrittivo come invece è avvenuto in altri Stati europei, dove sono state ridotte in modo significativo le possibilità di esercizio del diritto, condizionandolo al soddisfacimento dei requisiti di integrazione. Questi ultimi andrebbero sì verificati ma non per escludere l'ingresso del familiare, come accade adesso (ad es. per l'accertamento delle competenze linguistiche), quanto piuttosto per accompagnarne il percorso di integrazione in modo che sia il più efficace possibile. Ampliare il canale dell'ingresso per motivi familiari consentirebbe anche di favorire l'integrazione di chi già vive nell'Unione, garantendo loro una maggiore stabilità.

Un altro aspetto sul quale vorrei soffermare l'attenzione è sull'interpretazione dell'art. 79 TFUE, che consente ancora agli Stati di definire in via esclusiva il volume di ingresso dei lavoratori per ricerca di lavoro. Nella versione inglese l'espressione è "seeking jobs". La lettera della norma consentirebbe un'interpretazione estensiva, laddove un conto sono gli ingressi *per ricerca di lavoro* e un conto sono gli ingressi *per motivi di lavoro*. Gli ingressi per ricerca di lavoro sono quelli di coloro che non hanno ancora un contratto al momento dell'ingresso nel territorio mentre quelli per motivi di lavoro sono tutti gli altri. Allora, la clausola di riserva della competenza nazionale potrebbe essere limitata alla prima e più ristretta categoria, lasciando o permettendo all'Unione di disciplinare il volume di ingressi dei lavoratori cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro.

Infine, qualche considerazione sul reinsediamento. L'UNHCR promuove il reinsediamento dalla fine della seconda guerra mondiale, ragione per cui sembra talvolta ridicolo sbandierarlo come una novità per risolvere la crisi dei richiedenti asilo o sollevare di volta in volta ipotetiche difficoltà. In altre parole, se lo si volesse fare lo si potrebbe fare subito, esistendo ormai tante esperienze significative e buone prassi in varie aree del mondo. In verità, l'impressione è che si **dica** di volerlo fare ma senza alcuna volontà effettiva di volerlo **praticare**. Come sostiene giustamente Mario Savino nel suo contributo, il reinsediamento è soprattutto una questione di numeri più che di regole. Al contrario il reinsediamento attualmente in vigore nell'Unione prevede un obiettivo di 50.000, contenuto in uno strumento giuridico non vincolante quale la raccomandazione. Un obiettivo che renderebbe credibile la politica dell'Unione sul reinsediamento è di almeno 200.000 persone l'anno. Si consideri che oggi è soprattutto la Germania ad effettuare il reinsediamento, mentre l'Italia fino a due anni fa era a quota zero e lo sarebbe ancora se non fosse stato per il progetto dei corridoi umanitari, voluti dalla società civile, cioè Sant'Egidio, Caritas e dalle Federazione delle Chiese evangeliche, seguite poi anche da altre organizzazioni.

Segnalo anche che è stata recentemente presentata la prima iniziativa legislativa dei cittadini europei in materia di immigrazione e asilo (*Welcoming Europe – L'Europa che accoglie*, <http://www.welcomingeurope.it/>). L'iniziativa è volta ad ampliare le possibilità di ingresso dei lavoratori non qualificati, a decriminalizzare l'assistenza umanitaria quando vi sia un favoreggiamento dell'ingresso senza finalità di lucro e a valorizzare il ruolo dei privati come garanti di richiedenti asilo attraverso la possibilità di accedere a finanziamenti diretti da parte delle persone

che desiderano contribuire all'accoglienza fattivamente. Un'iniziativa che diventa straordinaria pur nella sua semplicità perché consente di ribaltare la visione prevalente oggi sull'immigrazione e sull'asilo, ossia quella del contenimento dei flussi, del contrasto dell'ingresso irregolare, dando almeno l'idea che è possibile una politica di immigrazione e asilo regolata e ispirata ad un valore diverso, quello della buona accoglienza, del "benvenuto" contro quella del rifiuto e dei respingimenti.

Infine, vorrei anch'io sottolineare la necessità di elaborare insieme una politica diversa anche in materia di rimpatri. Non è accettabile avere persone non regolarmente soggiornanti ma anche impossibili da rimpatriare. Persone che si trovano in un limbo, talvolta un limbo visibile come avviene in Germania dove è stata coniata la categoria dei "tollerati". Lo *status* degli irregolari deve essere considerato seriamente e non può essere affrontato solo con l'apertura dei canali di ingresso regolare, ammesso che prima o poi si riesca a realizzare, bensì anche con azioni mirate a regolarizzare chi già è nel territorio dell'Unione europea.

Dobbiamo infine recuperare quella dimensione delle politiche di immigrazione distinta dalle politiche di controllo e più orientata all'analisi del mercato, all'analisi delle capacità dei territori di integrare adeguatamente gli stranieri e le loro famiglie. Dovremmo avere strumenti flessibili per favorire l'ingresso o la permanenza di lavoratori stranieri secondo le esigenze del mercato del lavoro, valorizzando tutto quanto già esiste di patrimonio di conoscenze sia nell'ambito della Commissione europea (si pensi alle interessanti analisi del mercato del lavoro UE che considerano anche i cittadini di Paesi terzi) sia nelle diverse amministrazioni degli Stati membri. Dobbiamo anche spostare ed investire adeguate risorse nell'integrazione delle persone che già sono presenti nei nostri territori, dove esiste un'urgenza di interventi nelle scuole, nei presidi sanitari e sociali.

Ci sono due pagine scritte da Eugenio D'Ambrosi, direttore dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni con sede a Bruxelles, che egregiamente sintetizza le cause della crisi dei migranti e richiedenti asilo che ha interessato l'Unione dal 2014 (E. D'Ambrosi, *The unbearable lightness of leadership*, <https://euobserver.com/opinion/139507>). D'Ambrosi sottolinea che sono soprattutto le politiche sociali lo strumento per risolvere la crisi dei migranti e richiedenti asilo, soprattutto per superare l'ostilità presente contro la popolazione straniera vissuta da una parte della popolazione come una minaccia. Ma sottolinea anche che c'è bisogno di leader visionari che non governino sulla base di calcoli elettorali ma sulla base di logiche di lungo periodo, che è l'unico modo per potere ambire non dico a risolvere ma almeno a gestire meglio l'immigrazione.